



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO PARA ADOLESCENTES
MANIZALES, CALDAS

ACCIÓN DE TUTELA – SEGUNDA INSTANCIA

Radicación: 17001-40-71-001-2020-00094-01

Origen: Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías

Accionante: Diana María Zuluaga López
C.C. 30.300.013

Demandados: Porvenir S. A.
Colpensiones
Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Oficina de Bonos Pensionales

Providencia: Sentencia de Segunda Instancia No. 048

Manizales, Caldas, septiembre quince (15) de dos mil veinte (2020)

I. TEMA DE DECISIÓN

Dentro del término legal, el Juzgado resuelve la impugnación interpuesta contra la sentencia de primera instancia que profirió el Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Manizales, Caldas, en el proceso 17001-40-71-001-2020-00094-01.

1. LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

1.1. LA IDENTIFICACIÓN DEL DEMANDANTE, LOS HECHOS, PRETENSIONES Y DERECHOS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

La señora Diana María Zuluaga López se identifica con la cédula de ciudadanía 30.300.013, recibe notificaciones en la calle 22 No. 22 – 26, Edificio del Comercio, Manizales, Caldas, correo electrónico: juandiegozuluagap.91@gmail.com, presentó acción de tutela el 28 de julio de 2020 para la protección de sus derechos fundamentales de petición, habeas data y al debido proceso.

De acuerdo con el escrito de tutela, el 2 de julio de esta anualidad la demandante solicitó telefónicamente ante Porvenir S. A cita para radicar solicitud de devolución de saldos, la entidad comunicó el día siguiente que el trámite de corrección de historia laboral previo tomaría hasta 180 días, el 6 de julio siguiente la AFP informó que la historia laboral estaba normalizada y programó la cita de radicación de documentos para el 15 de julio de 2020, a las 11:00 AM.

En esa fecha y hora se presentó el apoderado de la demandante, sin embargo, Porvenir S.A se negó a recibir la documentación argumentando que en la historia laboral existía una inconsistencia con respecto a las semanas cotizadas en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Ante dicha situación, el 15 de julio de 2020, la demandante presentó de manera escrita por medio de la ventanilla de correspondencia, la solicitud de devolución de saldos. El 23 de julio,

Porvenir S.A respondió que no daría trámite a la solicitud mientras la historia laboral no estuviera normalizada.

La señora Diana María Zuluaga López acude ante el Juez para que esta ordene:

- A Porvenir S. A. tramitar la petición sin ningún tipo de exigencia adicional, especialmente se abstenga de solicitar documentos que ya obren en la entidad.
- A Colpensiones AFP y al Ministerio de Hacienda tramitar la solicitud que Porvenir S. A realice para la corrección de la historia laboral.

1.2 LA IDENTIFICACIÓN DEL DEMANDADO Y LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

PORVENIR S. A

Diana Martínez Cubides, en calidad de Directora de Acciones Constitucionales de la Administradora de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A, contestó la demanda. La parte recibe notificaciones en el correo electrónico notificacionesjudiciales@porvenir.com.co.

Advirtió al Juzgado acerca de la indebida notificación del auto de admisión de la demanda, toda vez que no recibió el traslado de la demanda, lo cual le impide ejercer su derecho de defensa, esto conlleva la vulneración del derecho fundamental al debido, por tanto, acarrea la nulidad de la actuación.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO -OFICINA DE BONOS PENSIONALES

El señor Ciro Navas Tovar, Jefe de la Oficina de Bonos Pensionales, contestó la demanda. La entidad recibe notificaciones en la dirección de correo electrónico: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co.

Aseveró que la acción de tutela que presentó la señora Diana María Zuluaga López no procede con respecto a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda porque esta entidad no vulneró ningún derecho. Solicitó desestimar las pretensiones en lo que tiene que ver con la entidad, por las siguientes razones:

- La señora Diana María Zuluaga López no presentó derecho de petición ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni en forma directa, ni por interpuesta persona, en relación con los hechos de la demanda.
- La OBP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tiene competencia para actualizar o corregir las inconsistencias que actualmente pueda presentar la historia laboral válida para bono pensional de la señora Diana María Zuluaga López. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Oficina de Bonos Pensionales, responde por la liquidación, emisión, expedición, redención, pago o anulación de bonos pensionales o cupones de bonos pensionales a cargo de la Nación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 4712 de 2008, modificado por los Decretos 192 de 2015 y 848 de 2019. El artículo 48 del Decreto 1748 de 1995, hoy recopilado en el Decreto 1833 de 2016 ordena que el trámite del bono pensional y la confirmación de la historia laboral del beneficiario del bono, son obligaciones que debe cumplir la administradora de pensiones

a la cual se encuentre afiliado el beneficiario del bono, información esencial sin la cual el emisor del bono.

- Se trata de un Bono Pensional tipo A modalidad 2, en estado de liquidación provisional desde el 13 de julio de 2020, en donde el emisor es la Nación y participa como contribuyente Colpensiones. La fecha de redención normal del bono pensional tendrá lugar el día 24 de junio de 2023, momento en el cual la accionante cumplirá los 60 años de edad.
- La AFP Porvenir no solicitó a través del sistema interactivo de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda, la emisión del bono pensional de la señora Diana María Zuluaga López. Porvenir S.A., en cumplimiento de las obligaciones que la ley le asignó en el trámite de los bonos pensionales, debe ingresar la solicitud correcta de emisión y redención del bono pensional, reportar la historia laboral completa, verificada y certificada de la señora Diana María Zuluaga López, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 52 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el artículo 14 del Decreto 1474 de 1997 y el artículo 22 del Decreto 1513 de 1998, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto 3798 de 2003, hoy recopilado en el Decreto 1833 de 2016 compilatorio de las normas del Sistema General de Pensiones.
- No le corresponde a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda resolver acerca de la solicitud de devolución de saldos que presentó la señora Diana María López Zuluaga.

ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES

La señora Malky Katrina Ferro Ahcar, en calidad de Directora (A) de la Dirección de Acciones Constitucionales contestó la demanda. La parte recibe notificaciones en el correo electrónico: notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co.

Solicitó al juez disponer la desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, así como y ordenar el archivo del presente trámite de tutela con fundamento en estas consideraciones:

- La acción de tutela no procede por razones de subsidiariedad ya que el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social señala que la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y seguridad social, conocerá de “las controversias referentes al sistema de seguridad Social integral, que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controvertan”
- Colpensiones no es competente para satisfacer las pretensiones de la demandante. Esto se deriva de las funciones que el Decreto 2011 de 2013 le asigna a la entidad y el mandato del artículo 48 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el artículo 20 del Decreto 1513 de 1998.
- La demandante no presentó solicitud ante Colpensiones.

2. ACTUACIÓN Y SENTENCIA DEL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Manizales, Caldas, admitió la acción de tutela mediante auto del 28 de julio de 2020, posteriormente, profirió la sentencia No. 091 del 10 de agosto siguiente, en la cual, luego de anotar los hechos, las pretensiones, hacer un recuento de la actuación procesal y examinar juiciosamente la normatividad y la jurisprudencia que se aplican al caso concreto, decidió conceder el amparo, en consecuencia ordenó:

“PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales invocados por la señora **DIANA MARÍA ZULUAGA LÓPEZ**, identificada con C.C. N° 30.300.013, contra **PORVENIR S.A.**, la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES-** y el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO -OFICINA DE BONOS PENSIONALES-**, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR a **PORVENIR S.A** que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes contadas a partir de la notificación de esta decisión, proceda a emitir y notificar debidamente, respuesta clara, concreta y de fondo, a la solicitud de devolución de saldos, presentada por la señora **DIANA MARÍA ZULUAGA LÓPEZ**, a través de apoderado, el día 15 de julio del presente año, esto es, informará el tiempo que tardará en resolver tal solicitud, sin olvidar, que no debe sobrepasar el término legal establecido de **4 meses**.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión por el medio más expedito a las partes, advirtiéndoles que la misma puede ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

CUARTO: ARCHIVAR DEFINITIVAMENTE este asunto una vez regrese de su eventual revisión.

3. LA IMPUGNACIÓN

Porvenir S. A. impugnó el fallo insiste en que el Juez de primera instancia no notificó en debida forma la admisión de la demanda, por consiguiente, existe nulidad de la actuación. Porvenir S. A. le solicitó al Juez que, en caso de desestimar el argumento anterior, revoque el fallo impugnado por cuanto no vulneró ningún derecho a la demandante en la medida que contestó la petición por medio del comunicado 4207412074832500 de fecha 27 de Julio de 2020.

III. PRUEBAS RELEVANTES

El Juzgado resolverá con base en las pruebas que recaudó la primera instancia.

IV. CONSIDERACIONES

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Después de establecer las posiciones de las partes, el Juzgado resolverá si la decisión de primera instancia, por la cual el Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Manizales, Caldas, concedió el amparo de tutela interpuesto por la señora Diana María Zuluaga López, se ajusta a la doctrina constitucional sobre la protección del derecho fundamental de petición, y a la normatividad que regula el tema, además, si está en consonancia con el acervo probatorio del proceso.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES

El Juzgado encuentra que están dados los presupuestos procesales para proferir fallo de fondo, a saber:

2.1 De conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, corresponde a este Juzgado conocer de la impugnación formulada por la accionante dentro de la presente acción de tutela.

2.2 La demanda cumple los requisitos generales del Decreto 2591 de 1991: relación de los hechos y de los derechos que se consideran vulnerados, identificación de la autoridad o personas contra la cual se impetra la tutela, capacidad sustantiva y procesal de las partes, a quienes les asiste interés en la resolución constitucional del asunto planteado.

3. LA ACCIÓN DE TUTELA

Según el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela es un instrumento de protección, por el cual toda persona puede acudir a la jurisdicción frente a la vulneración de sus derechos fundamentales, por acciones u omisiones de cualquier autoridad pública, y excepcionalmente de particulares, por esta razón, su procedencia no está condicionada más que a la naturaleza del derecho cuyo amparo se persigue y a la falta de otro medio de defensa, a menos que el afectado lo utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

4. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con la Constitución Política, la seguridad social es a la vez servicio público y derecho.

El carácter de servicio público está puesto de manifiesto en el artículo 49 de la Carta Política, disposición que establece: “la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado”.

La anterior disposición crea para el Estado la obligación de diseñar un sistema integral que con base en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, garantice el acceso de las personas al más alto nivel de protección en ese ámbito.

Según ha indicado la Corte, en cumplimiento de dicha exigencia el Legislador creó, a partir de la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social, que comprende un conjunto de instituciones, normas y procedimientos, está orientado a procurar “bienestar individual” e “integración de la comunidad”, por medio de “la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional”.

En la sentencia T – 418 de 2007 señaló la Corporación:

“(…) la seguridad social adquiere señalada importancia en la medida en que, como lo ha demostrado la historia reciente del constitucionalismo, su máxima realización posible es

una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional. En tal sentido, la seguridad social es consecuencia necesaria de la consagración del Estado colombiano como Estado Social de Derecho, en la medida en que la adopción de tal modelo supone para la organización estatal el deber de promover el florecimiento de condiciones en las cuales se materialice el principio de la dignidad humana y la primacía de los derechos fundamentales. Tal deber, como ya había sido anunciado, resulta especialmente relevante en aquellos eventos en los cuales la salud o la capacidad económica de sus beneficiarios ha sufrido mella en la medida en que estas contingencias constituyen barreras reales que se oponen a la realización plena de la sociedad y del individuo (...)."

Ahora bien, es necesario agregar que el artículo 49 del texto constitucional indica que la seguridad social, además de ser un servicio público de carácter obligatorio, es un "derecho irrenunciable".

Sobre este punto específico, indicó la Corte Constitucional que el contenido normativo del derecho fundamental a la seguridad social debe ser definido a partir de la Observación General Número 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (véase la sentencia T – 658 de 2008), pero especialmente, sobre la consideración según la cual el derecho a la seguridad social es una condición ineludible para el goce de los derechos humanos, por tanto, dentro de los esfuerzos que han de llevar a cabo los Estados para superar las condiciones materiales de pobreza y miseria, deben estar incluidas medidas en este ámbito.

El Comité llama la atención sobre el carácter "redistributivo" que caracteriza a este derecho, en tal sentido ha entendido que el propósito último que cumple el Sistema de Seguridad Social no puede consistir de manera exclusiva en la atención de las eventuales contingencias que afecten la salud y la capacidad económica de los ciudadanos, tal como ha sido registrado en el preámbulo de la Ley 100 de 1993, sino también en la erradicación de todas las formas de marginación social y discriminación que se opongan a la realización plena de la dignidad humana.

La Corte Constitucional en la sentencia SU – 225 de 1998, afirmó por ello que el sistema de Seguridad Social no sólo encuentra sustento en los artículos 48 y 53 del texto constitucional, sino también en el artículo 13 de la Carta Política.

En conclusión, el derecho a la seguridad social es un verdadero derecho fundamental, así se desprende del texto constitucional (artículo 49) y de los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, este cuerpo normativo otorga a esta garantía el carácter de iusfundamental, y reconoce que está íntimamente arraigada al principio de dignidad humana, por tanto, el desarrollo legislativo en esta materia se encuentra sometido a contenidos sustanciales previos.

5. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

5.1 GENERALIDADES

En consonancia con el artículo 23 de la Constitución Política "toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales".

El Constituyente concibió el derecho de petición como un derecho fundamental, reconoció de este modo que es “pilar de la democracia participativa y herramienta esencial para la materialización de los fines del Estado”.

Esta prerrogativa implica la obligación de todas las autoridades y particulares que presten servicios públicos de emitir una respuesta oportuna, clara, precisa y congruente. Ante la ausencia de respuesta la persona está facultada para interponer acción de tutela en procura de obtener el amparo de su derecho fundamental de petición.

La Corte Constitucional considera que el ejercicio del derecho fundamental de petición implica un compromiso tanto para la autoridad contra quien se dirige como para la persona que lo presenta. El peticionario deberá dirigir su petición de manera respetuosa al funcionario que tiene a cargo resolver el asunto de fondo, en forma clara, suficiente y congruente. En cuanto a este último punto, la Corte señaló en repetidas ocasiones que en la contestación de estas características reside el núcleo esencial del derecho de petición. Sólo tiene sentido garantizar la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta resuelve de manera pronta y efectiva la cuestión que le plantea el peticionario.

En la sentencia T-377 de 2000¹, la Corte Constitucional insiste en que la satisfacción del derecho de petición implica una respuesta pronta y oportuna, que resuelva de fondo, de manera clara, precisa y congruente con la situación planteada por el interesado, la cual debe ser puesta en conocimiento del peticionario²:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

(...)

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá

¹ Pronunciamento que reiteró en la sentencia T – 357 de 2010.

² Sentencia T-464 de 2012.

explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994”. Subraya fuera del texto original.

De acuerdo con la sentencia T-1006 de 2001, para la autoridad deberá considerar que la ausencia de competencia de la entidad ante quien se formula la petición no la exonera del deber de contestar y debe notificar su respuesta al peticionario.

En síntesis, se entiende que hay vulneración del derecho de petición cuando la autoridad no contesta en tiempo prudente o deja de notificar la respuesta al peticionario, y cuando la respuesta no constituye una verdadera resolución de la duda o petición expuesta, sin que ello implique que deba ser una respuesta positiva, por cuanto lo que se exige es que sea correcta y fundada, es decir, que obedezca a un análisis previo de la solicitud y la decisión consulte razones que sean suficientes y congruentes. Por último, la decisión debe permitirle al peticionario ejercer los medios ordinarios de defensa judicial cuando no está de acuerdo con lo resuelto.

La jurisprudencia constitucional estableció desde tiempo atrás sobre la acción de tutela para la protección del derecho de petición ante organizaciones privadas, que el mecanismo procedía cuando el particular que recibe la solicitud presta un servicio público o cuando éste realiza funciones de autoridad, y cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental.

5. 2 TÉRMINO PARA LA RESOLUCIÓN DE PETICIONES EN ASUNTOS PENSIONALES

La Corte Constitucional ha realizado una interpretación sistemática de las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, el Decreto 656 de 1994 y el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, para concretar el alcance del derecho de petición en asuntos pensionales, así, en la sentencia de unificación 975 de 2003³ sostuvo lo siguiente:

“(…) Los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones de reajuste pensional elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional – incluidas las de reajuste – en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento,

³ M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.

Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenaza la vulneración del derecho a la seguridad social (...). Negrilla fuera de texto original.

El desconocimiento injustificado de los términos en cualquiera de estas hipótesis, conlleva la vulneración del derecho fundamental de petición.

En suma, es deber de la entidad informar, en el término de quince (15) días, sobre el trámite impartido a las solicitudes de reconocimiento de pensión de sobrevivientes y decidir las en el término de cuatro (4) meses, contados a partir de su radicación.

V. CASO CONCRETO

1. PRESENTACIÓN

La señora Diana María Zuluaga López acude a la acción de tutela para que el Juez le ordene a Porvenir S. A., en colaboración con Colpensiones AFP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tramitar la petición de devolución de saldos de fecha 15 de julio de 2020.

Las entidades demandadas contestaron el requerimiento del Juez de primera instancia, salvo Porvenir S. A., solicitaron denegar el amparo frente al derecho fundamental de petición y declarar improcedente la acción de tutela en lo concerniente a la protección del derecho fundamental a la seguridad social. La AFP aseveró que no recibió traslado de la demanda, lo cual le impedía hacer cualquier pronunciamiento frente a los hechos y pretensiones.

El Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Manizales, Caldas, concedió el amparo. Porvenir S.A. impugnó, solicitó declarar la nulidad por vulneración del debido proceso ante la indebida notificación del auto de admisión, en su defecto, revocar la sentencia toda vez que emitió respuesta de fondo a la petición.

2. SUBSIDIARIEDAD

En primer lugar, procede la acción de tutela que presentó la señora Diana María Zuluaga López, por cuanto, el mecanismo que consagró el artículo 86 de la Constitución Política es el único medio judicial idóneo para la protección del derecho de petición de la demandante:

“Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permite efectivizar el mismo, por lo que si bien la acción de tutela es improcedente para resolver sobre el amparo a los derechos reivindicados por el actor, es procedente para manifestarse a cerca del derecho de petición”. Sentencia T-015 de 2019.

Y, procede para la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y seguridad social de la demandante, en vista de la situación de debilidad manifiesta que atraviesa porque no tiene vínculo laboral alguno y los ingresos del núcleo familiar no son suficientes para cubrir los gastos de subsistencia, hechos que la señora Diana María Zuluaga López afirmó la gravedad de juramento y la parte demandada no desmintió.

3. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE PETICIÓN, AL DEBIDO PROCESO Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA SEÑORA DIANA MARÍA ZULUAGA LÓPEZ

3. 1 Protección S.A. asegura que no vulneró los derechos fundamentales de la señora Diana María Zuluaga López porque profirió respuesta el 27 de julio de 2020, la cual según su criterio cumple con la condición de ser de fondo, clara y completa. Este es el texto de la comunicación:

“1. En esta oportunidad nos permitimos informar que mediante Derecho de Petición no es procedente aprobar o definir el beneficio pensiona a nombre de la señora Diana y para ello, es necesario cumplir el conducto regular establecido por Porvenir S.A., en el cual, no solamente la documentación aportada se encuentra en regla, sino que la historia laboral se encuentre normalizada y completa, por lo que dependemos de entidades externas.

Conforme lo anterior, es indispensable que Porvenir S.A., conozca y obtenga el abono de los aportes de la señora Diana por parte de las otras administradoras, y que haya cotizado, en particular, cuando esos aportes fueron hechos al ISS, Colpensiones o entidades públicas, y que constituyen, lo que se denomina Bono Pensional, por lo que por el momento no es posible la radicación pensional.

2. En ese orden de ideas, nuestra primera tarea consiste en obtener y validar si hay derecho al reconocimiento y pago del Bono Pensional de la señora Diana, para asegurarnos que el beneficio pensional incluya el valor de estos aportes. Una vez obtengamos las verificaciones del bono, y datos básicos, los invitaremos a formalizar la solicitud de reconocimiento y pago del beneficio pensional”.

El pronunciamiento de Porvenir S. A. merece las siguientes consideraciones.

3. 1. 1 El procedimiento que adoptó la AFP es contrario a la Ley 1755 de 2015⁴

⁴ Acorde con el artículo 33 de la Ley 1755 de 2015, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas para las autoridades.

Manifiesta la AFP que la solicitud de la demandante implica efectuar las diligencias de reconocimiento de bono pensional, y en efecto, el artículo 7 del Decreto 510 de 2003 establece que la obligación de los fondos encargados de reconocer la pensión procederá una vez la persona presente la solicitud de reconocimiento junto con la documentación requerida para acreditar el derecho, a menos que la pensión se financie a través de bono pensional o cuota parte de bono pensional, caso en el cual será necesario que el bono pensional o la cuota parte de bono pensional hayan sido **emitidos** conforme a lo señalado por el artículo 1° del Decreto 1513 de 1998.

La AFP se niega a formalizar la solicitud del beneficio pensional hasta conocer y **obtener el abono** de los aportes por parte de las otras administradoras, el ISS, Colpensiones o entidades públicas, a favor de la demandante, pero esto tiene un alcance distinto al de la norma, en virtud de la cual, la entidad podrá oponerse a estudiar y resolver sobre el reconocimiento de la prestación económica hasta la **emisión** del bono pensional, lo que es distinto a abstenerse de radicar la petición de la persona e impedirle con esto ejercer control certero sobre los tiempos.

Porvenir no solo rehúsa formalizar el trámite cuando está pendiente la liquidación y emisión del bono pensional, además obstaculiza el ejercicio de los derechos de la demandante imponiéndole procedimientos que exceden lo previsto en las normas, sin prestarle la orientación adecuada y en franca contravía con la Ley 1755 de 2015.

El artículo 15 de la Ley 1755 de 2015, Estatutaria del Derecho de Petición, dispone⁵ que las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento, entonces, en principio, no es una conducta reprochable exigir el cumplimiento de ciertas formalidades a quien presenta un derecho de petición.

Tampoco resulta contrario a los derechos de la persona exigirle la presentación de los documentos necesarios para establecer la existencia del derecho, o el cumplimiento previo de

⁵ La norma dispone:

“Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código.

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que faltan.

Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

(...)”.

una obligación a su cargo, en esta dirección, el artículo 17 de la norma ya mencionada señala que las autoridades podrán requerir al peticionario para que complete la petición⁶.

En fin, no es censurable que Porvenir S. A. inste al que pretende el reconocimiento de una prestación económica, a diligenciar formatos, o, en el caso de una petición incompleta, exhorte a la persona para que entregue los documentos que hagan falta, y mientras tanto, suspenda el trámite. Sin embargo, la entidad va más allá y obliga a la señora Diana María Zuluaga López a agotar una etapa de validación previa de documentos.

La AFP se ampara en las normas, pero tuerce el sentido de estas disposiciones, así, en lugar de recibir y radicar la solicitud, verificar que está completa dentro de los 10 días siguientes y, si es el caso, requerir a la peticionaria para que la complete en los siguientes 30 días, comprueba la documentación informalmente sin comprometerse a tramitar y solo cuando estima pertinente recibe los formularios y radica definitivamente la petición, con este modo de proceder no hace más que eludir el cumplimiento de términos.

3. 1. 2 La respuesta de Porvenir S. A. no cumple la condición de ser de fondo, clara y completa puesto que no informa acerca del estado del trámite previsto en el artículo 2.2.16.7.8 del Decreto 1833 de 2016

De acuerdo con la línea jurisprudencial, no satisface el derecho de petición de la persona, la respuesta meramente formal a la solicitud. En materia de reconocimiento de prestaciones económicas, la contestación de fondo entraña un pronunciamiento sobre la situación jurídica del peticionario, es decir, la determinación de si procede o no el reconocimiento del beneficio, evidentemente, esto no se cumple con la simple entrega de información general del trámite:

“Se recuerda que la Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014, estableció que la respuesta a los derechos de petición debe reunir los requisitos resaltados a continuación para que se considere ajustada al texto superior: La respuesta debe ser “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) **consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente**”(resaltado propio). Sentencia T-058 de 2018

⁶ “Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito. En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

(...).”

La liquidación, emisión y pago de bonos pensionales al que se refiere Porvenir S. A. en la respuesta al derecho de petición está detalladamente regulado en cuanto al procedimiento, las obligaciones de los participantes y los tiempos de respuesta⁷, por esta razón, la comunicación

⁷ En particular, el Decreto 1833 de 2016 establece:

ARTÍCULO 2.2.16.7.8.Liquidación provisional y emisión de bonos. La solicitud de emisión de un bono, deberá estar acompañada de una manifestación del beneficiario ante la Administradora en el sentido de que el titular del bono no se encuentra afiliado a otra administradora, ni se encuentra tramitando, él o sus sobrevivientes, una pensión, indemnización sustitutiva o devolución de aportes o saldos, que sea incompatible con el bono. Dicha declaración, tendrá los efectos previstos en el artículo 7º del Decreto-ley 019 de 2012.

Cuando la administradora reciba una solicitud de trámite de bono procederá así:

Establecerá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes la historia laboral del afiliado con base en los archivos que posea y la información que le haya sido suministrada por el afiliado. Dentro del mismo plazo, solicitará a quienes hayan sido empleadores del afiliado, o a las cajas, fondos o entidades de previsión social a las que hubiere cotizado, que confirmen, modifiquen o nieguen toda la información laboral que pueda incidir en el valor del bono. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.2.16.7.4 del presente decreto en relación con la OBP.

El empleador, caja, fondo o entidad que deba dar certificación, requerido por una administradora para que confirme información laboral que se le envíe, deberá responder en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba el requerimiento, los cuales podrán ser prorrogados por el mismo término por la administradora cuando haya una solicitud debidamente justificada. Si la requerida es una entidad pública, se aplicará lo dispuesto en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Si se trata de servidores públicos, el incumplimiento de este plazo será sancionado disciplinariamente de acuerdo con la Ley 734 de 2002.

Una vez concluido el procedimiento anterior, la administradora dará traslado de la información al emisor para que dé inicio al proceso de liquidación provisional del bono, en la forma que se prevé más adelante.

Para la liquidación y emisión del bono solo se utilizará aquella información laboral que haya sido confirmada directamente por el empleador o por el contribuyente, si es diferente, o aquella certificada que no haya sido negada por alguno de estos dos, dentro del plazo señalado en el inciso anterior. Para efectos del cómputo del plazo, será necesario que la respuesta llegue dentro del mismo.

Es certificada la información que la entidad administradora reporte como tal, con base en los documentos que acrediten debidamente tal hecho, los cuales se comprometerá a mantener a disposición del emisor, para que este los pueda verificar o solicitar copia en cualquier momento. En el caso de los archivos masivos, para que los mismos se consideren certificados será necesario además de la manifestación en tal sentido del representante legal de la entidad, que se produzcan dos copias idénticas, una de las cuales será entregada a la Oficina de Obligaciones Pensionales y la otra se entregará en custodia a una entidad diferente que designe para ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Oficina de Obligaciones Pensionales verificará que las dos copias sean idénticas.

El emisor producirá una liquidación provisional del bono y la hará conocer de la administradora, a más tardar noventa (90) días después de la fecha en que, habiendo recibido la primera solicitud, tenga confirmada o no objetada por el empleador y las entidades que deban asumir las cuotas partes, la información laboral certificada correspondiente.

Una vez producida la liquidación provisional, la entidad administradora la hará conocer al beneficiario, con la información laboral sobre la cual esta se basó. La liquidación se dará a conocer al beneficiario a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha en que la entidad administradora reciba dicha liquidación, y en el caso del bono Tipo A se podrá acompañar al extracto trimestral.

A partir de la primera liquidación provisional, el emisor atenderá cualquier solicitud de reliquidación que le sea presentada, con base en hechos nuevos que le hayan sido confirmados directamente por el empleador o por el contribuyente o que le sean certificados por los mismos y no sean objetados en el término previsto para el efecto en el presente artículo, para lo cual se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en los incisos anteriores. En ningún caso la liquidación provisional constituirá una situación jurídica concreta.

de la entidad no es más que un pronunciamiento vago que no le permite a la peticionario tener conocimiento alguno del estado de su trámite pensional, computar los plazos y verificar la actuación de la AFP. La entidad no dice con transparencia qué gestión adelantó y cuándo, nada manifiesta con respecto a las etapas concretas y bien diferenciadas que el Decreto 1833 de 2016 estipula.

3. 2 Las pruebas revelan que Protección S.A. no recibe la documentación ni radica la solicitud de devolución de saldos porque está pendiente el trámite de bono pensional. La entidad entiende que no existe una solicitud pensional, estrictamente hablando, de la señora Diana María Zuluaga López por esto y porque la afiliada no diligenció los formularios y aportó los documentos pertinentes presencialmente con la asesoría de un empleado de la entidad.

Para el Juzgado, la demandante cumplió con su carga, mientras que la entidad se negó a radicar efectivamente la solicitud, lo cual, constituye un verdadero agravio a los derechos al debido proceso y de petición de la peticionaria, tal como lo concluyó el Juez de primera instancia. La Administradora de Fondos de Pensiones se rehusó a dar trámite a la petición, con esto desconoció los artículos 23 y 29 de la Constitución Política.

3. 3 En el presente caso el derecho de petición da lugar a una actuación administrativa, o desde otro punto de vista, la satisfacción de la petición implica la realización de un trámite, por tal razón, la orden contra Porvenir S. A. deberá consistir en que adelante el procedimiento previsto en la Ley para la clase de solicitud que presentó la señora Diana María Zuluaga López, es decir, inicie y lleve hasta su culminación las gestiones necesarias para resolver acerca del reconocimiento y pago de la prestación económica. El Juzgado modificará el fallo impugnado para adecuarlo según esta consideración.

4. NO PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD POR INDEBIDA NOTIFICACIÓN DEL AUTO DE AMISIÓN DE LA DEMANDA

Esta instancia pudo verificar que el Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Manizales, Caldas, remitió al correo de notificación judicial de Porvenir S. A, en diversas ocasiones, los archivos digitales correspondientes a la demanda y los anexos que presentó la señora Diana María Zuluaga López, en las primeras oportunidades sin éxito por razones atribuibles a la gestión de correspondencia de la entidad, pero con éxito la última vez, esto es el 31 de julio de 2020, como lo demuestran las confirmaciones de entrega, el informe del área Soporte Correo Electrónico CSJ y el silencio de Porvenir S.A, AFP que en esta ocasión no contestó el mensaje advirtiendo la falta del traslado.

VI. DECISIÓN

Por lo expuesto, administrando justicia, en nombre de la República y por mandato de la Constitución y la Ley, el **JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO PARA ADOLESCENTES CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO DE MANIZALES CALDAS,**

RESUELVE

Una vez que la información laboral esté confirmada o haya sido certificada y no objetada en los términos previstos en este artículo, los bonos se expedirán dentro del mes siguiente a la fecha en que el beneficiario manifieste por escrito por intermedio de la administradora, su aceptación del valor de la liquidación, siempre que (...)

PRIMERO: CONFIRMAR CON MODIFICACIONES la sentencia No. 091 del 10 de agosto de 2020, que profirió el Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Manizales, Caldas, en el proceso de acción de tutela 17001-40-71-001-2020-00094-01.

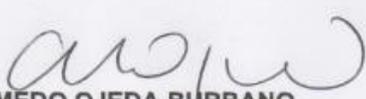
SEGUNDO: MODIFICAR el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia en los siguientes términos:

ORDENAR a Porvenir S. A. que adelante el procedimiento previsto en la Ley para la clase de solicitud que presentó la señora Diana María Zuluaga López, es decir, inicie y lleve hasta su culminación las gestiones necesarias para el reconocimiento de la prestación a que tenga derecho la demandante. Entiéndase como comprendidas entre las diligencias, las relativas al bono pensional. Porvenir S.A observará estrictamente los plazos legales computando a partir del 15 de julio de 2020 el tiempo máximo para pronunciarse de fondo acerca del reconocimiento de la prestación.

TERCERO: INFORMAR esta determinación al Juzgado Primero Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Manizales, Caldas, a la parte demandante, a las entidades demandadas, y demás intervinientes.

CUARTO: REMITIR este expediente a la Honorable Corte Constitucional para que se cumpla la eventual revisión de la sentencia, conforme lo dispone el inciso 2 del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



OLMEDO OJEDA BURBANO
JUEZ